

2008

Revisão Anual da
Eficácia do Desenvolvimento

Desafios Globais Compartilhados



**Resumo
executivo**

Resumo executivo

Para o Banco Mundial e seus parceiros, a eterna prova é a apresentação de resultados – tirar as pessoas da pobreza e promover o desenvolvimento social e ambiente sustentável. O alcance individual desse sucesso por qualquer país está cada vez mais entrelaçado com o progresso nos desafios globais compartilhados. Um regime de comércio internacional justo e eficiente, por exemplo, é um bem público global que permite aos países em desenvolvimento comercializar mais e crescer mais rapidamente. A crescente ameaça da mudança climática – um “mal público” em contraste – coloca especialmente em perigo as pessoas de baixa renda, que suportam o peso de desastres naturais mais freqüentes e os perigos para a saúde e a agricultura.

A Revisão Anual da Eficácia do Desenvolvimento (ARDE) deste ano está com novo formato e apresenta a comprovação dos esforços do Banco Mundial em duas áreas importantes e interligadas. A Parte I, uma seção padrão do novo formato, ajuda a acompanhar o desempenho do Banco Mundial, especialmente as tendências dos resultados dos projetos do Banco Mundial e os programas dos países, a evolução do monitoramento e avaliação (M&E) e o papel da avaliação na agenda de resultados. A Parte II examina um tópico especial de grande relevância para os resultados descritos na primeira parte: o trabalho do Banco Mundial na promoção dos bens públicos globais, tais como a proteção do clima da Terra e a prevenção da disseminação de doenças transmissíveis perigosas. Os bens públicos globais tendem a ser supridos de forma insuficiente, como o são todos os bens públicos. A motivação da ação local é mais fácil quando os benefícios são captados localmente. As iniciativas para deter a disseminação transfronteiriça de doenças pandêmicas são mais facilmente motivadas quando os resultados beneficiam diretamente as populações locais. O relatório examina esta situação. Em contraste, é mais difícil motivar a redução das emissões de gases estufa, devido à

falta de percepção de benefícios locais, especialmente em curto prazo. Nesta situação, que também é analisada, estão incluídos os maiores desafios e o papel do Banco Mundial é potencialmente pioneiro.

Os resultados do desenvolvimento oriundos da concessão de empréstimos pelo Banco Mundial melhoraram em médio prazo, principalmente por meio do aumento da participação dos projetos classificados como moderadamente satisfatórios no que tange ao alcance de seus objetivos. O êxito dos programas dos países no alcance de seus objetivos – que geralmente compreendem crescimento, redução da pobreza e sustentabilidade ambiental – foi moderadamente satisfatório ou melhor em 75% dos casos, inclusive vários países grandes que abrigam a maior parte das pessoas de baixa renda do mundo. Mas muitos outros programas, particularmente nos países pobres, apresentaram resultado moderadamente insatisfatório ou pior. A abordagem geral do Banco Mundial ao monitoramento e avaliação (M&E) tem muitos pontos fortes, inclusive o recente progresso na atualização de suas políticas sobre empréstimos e estratégias dos países para enfatizar o M&E. Contudo, é

preocupante o super otimismo significativo da auto-avaliação do Banco Mundial a respeito do desempenho dos projetos em andamento e dos pontos fracos no uso dos sistemas de M&E. A qualidade do monitoramento e avaliação de projetos é bastante baixa e os contextos de resultados das estratégias de assistência a países necessitam de uma articulação mais clara e mais simples com indicadores básicos para que sejam eficazes como ferramentas de gestão.

O Banco Mundial está dispensando uma crescente atenção aos bens públicos globais, que influenciam cada vez mais os resultados do desenvolvimento. Ajuda a promover os bens públicos globais por intermédio das atividades dos países e seu modelo de país funciona bem quando os interesses nacionais e globais se encaixam – geralmente com um contexto de ação internacional acordado – e quando o financiamento de doações apóia investimentos baseados no país. O Banco Mundial também tem sido um forte defensor de mudanças nos sistemas globais, tais como a reforma do comércio internacional, onde há perícia e disposição para participar do debate público. Mas os maiores desafios surgem quando os benefícios nacionais e globais – reais ou percebidos, imediatos ou para a próxima geração – divergem significativamente entre si. Por exemplo, os investimentos precisam proteger o clima da Terra, mas o patrimônio ambiental varia consideravelmente nos níveis local, nacional e global, ocorrendo o mesmo quanto aos custos e benefícios de tais ações. Para cobrir com mais eficácia o hiato entre as necessidades globais e as preocupações dos países, o Banco Mundial deve considerar mudanças tais como: criação de orçamentos dedicados e melhores incentivos para que as equipes dos países trabalhem com os bens públicos globais; implantando com mais eficácia suas redes globais de conhecimento; desenvolvendo novos instrumentos financeiros e garantindo os recursos adicionais, inclusive fundos de doações para apoiar os investimentos no âmbito dos países; e usando mais intensamente sua posição para atribuir maior expressão aos países em desenvolvimento na governança de programas globais.

Parte I: Acompanhamento do Desempenho do Banco Mundial:

Os resultados do desenvolvimento oriundos da concessão de empréstimos pelo Banco Mundial melhoraram em médio prazo. Durante três anos, até o fim do exercício financeiro de 2007, as avaliações do IEG confirmam que 80% dos projetos foram moderadamente satisfatórios no cumprimento de seus objetivos de desenvolvimento. Isso atende à meta de desempenho própria do Banco Mundial e representa uma melhoria significativa desde o início da década. Um projeto de abastecimento de água no Camboja apoiado pelo Banco Mundial, que levou água potável a 750.000 pessoas em Phnom Penh, ilustra os resultados desse desenvolvimento.

Os resultados dos projetos melhoraram na maior parte dos setores, mas as classificações médias caíram para os projetos nos campos da saúde e governabilidade do setor público nos exercícios financeiros de 2003 a 2007 em comparação com os exercícios financeiros de 1990 a 2002. O desempenho dos projetos entre as Regiões do Banco Mundial apresentou a melhoria mais expressiva na África – cerca de 75% dos projetos ponderados por desembolso nos exercícios financeiros de 2003 a 2007 foram moderadamente satisfatórios ou melhores quanto ao alcance dos objetivos de desenvolvimento em comparação aos 60% nos exercícios financeiros de 1998 a 2002. Ainda há um desafio para os projetos da África melhorarem ainda mais e se aproximarem mais do desempenho de outras Regiões do Banco Mundial.

A direção do Banco Mundial deveria evitar o super-otimismo na avaliação do desempenho de projetos em andamento, com o intuito de melhorar a gestão de resultados em tempo real. Este ponto é ilustrado pelo aumento significativo no exercício financeiro de 2007 da diferença entre as autoclassificações do Banco Mundial quanto ao desempenho dos projetos e as classificações finais do IEG dos resultados do desenvolvimento (algumas vezes chamada de “desconexão”). No exercício financeiro de 2007, mais de dois terços dos projetos, classificados pelo IEG como moderadamente satisfatórios ou piores, foram

assinalados pelo Banco Mundial como moderadamente satisfatórios ou melhores pouco antes de serem concluídos. Tal desconexão ampla – quase duas vezes maior do que nos exercícios financeiros de 2005 e 2006 – significa que há maior probabilidade de a direção identificar projetos problemáticos e tomar, oportunamente, medidas corretivas.

Essa atenção da direção é importante, dado que o volume de projetos com resultados moderadamente satisfatórios ou melhores caiu de quase 83% no exercício financeiro de 2006 para 76% no exercício financeiro de 2007. Os dados de um único ano não são, por si próprios, causa de alarme, mas é preciso exercer vigilância para assegurar que não seja prenúncio de um declínio persistente. Uma concepção de projeto excessivamente complexa e premissas demasiadamente ambiciosas a respeito da responsabilidade por parte das políticas e capacidade de implementação estão na essência de muitos projetos com desempenho precário, publicados no exercício financeiro de 2007.

Conseguir resultados de desenvolvimento elevados no nível de país demonstrou ser um desafio. Nos últimos 10 anos as avaliações de 81 programas de países do Banco Mundial – incorporando projetos, assessoria técnica, políticas, assistência técnica e outros tipos de assistência – demonstram que 60% deles foram moderadamente satisfatórios ou melhores no alcance de seus resultados de desempenho. Examinando determinadas notas na escala de classificação do IEG, o Banco Mundial obteve êxito no apoio a resultados satisfatórios em 30% dos programas avaliados – inclusive vários países grandes e importantes, tais como o Brasil e a China, que fizeram avanços na redução da pobreza. Outros 30% de programas de países foram classificados como moderadamente satisfatórios. Os restantes 40% dos programas – concentrados em países menores ou onde a pobreza é mais disseminada como o Malauí – foram moderadamente satisfatórios ou piores no cumprimento dos seus objetivos de desempenho declarados. Muito poucos programas de países estão produzindo resultados de melhores práticas. Na realidade,

dos 36 programas classificados desde o exercício financeiro de 2002, nenhum foi altamente satisfatório. Ao mesmo tempo, nenhum programa foi classificado como altamente insatisfatório.

Como o Banco Mundial está utilizando o aprendizado adquirido com os bons sistemas de monitoramento e avaliação (M&E), fundamentais para a melhoria de sua eficácia em longo prazo? A abordagem geral do Banco Mundial relativa ao monitoramento e avaliação tem muitos pontos fortes e, nos últimos anos, tem registrado um avanço considerável na modernização de suas políticas de empréstimos e estratégias de países, visando a enfatizar o monitoramento e avaliação. O lançamento de estratégias de assistência aos países baseadas em resultados foi uma etapa particularmente significativa. Mas, quando se trata de colocar tudo isso em prática, ainda há muito a melhorar.

No nível de projetos, a qualidade global do M&E tem sido baixa – classificada como modesta ou insignificante em dois terços dos projetos para os quais há disponibilidade de dados – desde o exercício financeiro de 2006. Alguns dos fatores que contribuem para baixas avaliações de M&E são contextos de resultados precariamente concebidos, cadeias de resultados mal articulados vinculando produtos, bem como indicadores de desempenho que carecem de linhas de base e alvos.

Contextos de resultados eficazes no nível de país são fundamentais para a gestão com vistas a resultados. Embora o pessoal esteja ganhando experiência com contextos de resultados, com demasiada frequência tais contextos têm sido formulados precariamente e, portanto, sua utilidade é indeterminada. Em muitos casos, os contextos identificam um número excessivo de resultados e indicadores de monitoramento, embora muitas vezes não tenham linhas de base nem metas. Seu uso para o monitoramento e gestão do programa de países e para informar as avaliações da assistência aos países é muito limitado devido à concepção precária e à falta de incentivos para conduzir o M&E. Mesmo assim, há exemplos de surgimento de boas práticas, tais como o “cartão de avaliação de resultados da Moldávia”, que vincula a

alocação de recursos à gestão de programas de países.

O Banco Mundial tem melhorado seu enfoque na gestão e monitoramento de programas e parcerias globais (GPPs). O Banco Mundial dispõe agora de sistemas mais sólidos para acompanhar a participação nos GPPs, incentivando a seletividade e a qualidade desde o início. Todos os programas que recebem financiamento do Development Grant Facility (Mecanismo de Subvenções para o Desenvolvimento) no valor de US\$ 300.000 ou superior no período do programa também estão sujeitos a avaliações independentes no nível de programa. Mas uma avaliação feita pelo IEG de uma amostra representativa de tais avaliações concluiu que sua qualidade é freqüentemente comprometida devido aos sistemas frágeis de M&E, especialmente à falta de evidência sistemática sobre o alcance dos objetivos dos programas no nível de resultados. Portanto, é difícil dizer se as intervenções desses sete programas globais revistos – que em conjunto respondem a um gasto anual de cerca de US\$ 100 milhões – tiveram, em última análise, um efeito real considerável.

Dois desenvolvimentos recentes podem representar uma esperança para a agenda de resultados do Banco Mundial, embora ainda estejam muito no início. O primeiro é o uso de avaliações de impacto: o número apoiado pelo Banco Mundial mais do que dobrou, chegando a 158 no último ano. As avaliações de impacto não são uma panacéia, mas têm o potencial para criar um entendimento melhor dos vínculos causais e dos fatores que contribuem para os resultados dos projetos, programas e políticas. Entretanto, essas avaliações concentram-se em poucas áreas (educação, saúde e transferências condicionais em dinheiro) e precisam ser gerenciadas de forma mais estratégica para extrair mais conhecimento delas.

O segundo desenvolvimento é uma nova abordagem de medição e elaboração de relatórios sobre os resultados do desenvolvimento da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) – a principal fonte de financiamento concessionário do Banco

Mundial. O sistema de gestão de resultados da AID, iniciado na 14ª reposição (AID14) com o compromisso de aprimorá-lo para a 15ª reposição (AID15), tenta, entre outras coisas, destacar as alterações nos indicadores, inclusive o acesso à água e as medidas de saúde infantil. É prematuro avaliar como funcionará, mas trata-se de um passo importante para o monitoramento e avaliação no nível corporativo. Ao mesmo tempo, existem questões difíceis relacionadas a se um contexto de resultados mais abrangentes para o Banco Mundial como um todo pode evoluir. Continua difícil juntar os pedaços dos vários indicadores de M&E para formar uma perspectiva dos resultados gerais de desenvolvimento promovida pelo Banco Mundial.

Existem duas lições amplas para acompanhar melhor o desempenho do Banco Mundial. Primeiro, são necessárias etapas práticas (a) no nível de projetos e nos programas globais e regionais, para aumentar a qualidade dos sistemas de M&E, especialmente trabalhando para implementar boas informações básicas e elucidar o vínculo entre os resultados do projeto e os produtos visados; (b) no nível do país, para simplificar os contextos de resultados e assim torná-los mais úteis na orientação e avaliação dos programas; (c) no nível institucional, para que o Banco Mundial e os países parceiros gerenciem e aprendam com um crescente número de avaliações de impacto, incluindo melhor integração delas nos programas de país e utilizando as sinergias comuns aos países na realização e intercâmbio de estudos. Segundo, o Banco Mundial e o IEG deveriam fortalecer a base de conhecimentos sobre avaliação para os resultados corporativos do Banco Mundial. O progresso nessas duas frentes melhorará as perspectivas de maior impacto sobre o desenvolvimento nos próximos anos.

Parte II: Desafios Globais Compartilhados

O Desafio dos bens públicos globais

O enfrentamento da mudança climática global e o fornecimento de outros bens públicos globais representam alguns dos maiores desafios de nosso

tempo. Sem dúvida, o fornecimento de muitos bens públicos globais é constantemente insuficiente. Por quê? Porque é difícil assegurar uma ação coletiva entre nações para fornecer um bem público – como ar limpo – especialmente quando os custos são onerados localmente, ao passo que os benefícios são em grande parte captados nos âmbitos nacional e global. No entanto, há uma crescente interconexão entre os diferentes tipos de investimentos e as ações necessárias nos diversos níveis para promover bens públicos globais.

O Grupo Banco Mundial tem enfatizado a necessidade de promover os bens públicos globais como uma de suas principais prioridades para o futuro. O fornecimento eficaz desses bens públicos globais influencia cada vez mais os resultados do desenvolvimento (discutidos na Parte I, acima) tratando especialmente as múltiplas dimensões da pobreza, inclusive a vulnerabilidade. O contexto estratégico do Banco Mundial referente a seu papel no tocante aos bens públicos globais indica que o Banco Mundial pode conectar preocupações globais aos programas de países e promover uma ação coletiva internacional. Como o Banco Mundial pode aumentar sua eficácia nessa área?

O modelo do Banco Mundial baseado nos países pode promover os bens públicos globais?

O uso do modelo baseado nos países como plataforma para o trabalho do Banco Mundial relativo aos bens públicos globais é uma faca de dois gumes. O modelo funciona bem quando os parceiros nacionais percebem um vínculo entre benefícios internos e globais e quando o Banco Mundial dispõe de um instrumento atraente para ajudar a implementar a ação no âmbito do país. Por exemplo, o trabalho bem-sucedido do Banco Mundial em países clientes para ajudar a defasar gradualmente substâncias que destroem a camada de ozônio beneficiou-se da existência do Protocolo de Montreal – um acordo compulsório que comprometeu os países com uma ação acordada mundialmente – e do Fundo Multilateral que forneceu recursos para investimentos. As subvenções do Mecanismo Global para o Meio

Ambiente (GEF) também foram integradas aos programas de países do Banco Mundial, como ocorreu na China, onde uma grande carteira do GEF reforçou a crescente atenção para as questões ambientais. E no Vietnã o Banco Mundial conseguiu usar sua perícia multissetorial, associada ao financiamento por concessão, para ajudar as autoridades a enfrentarem a ameaça da gripe aviária, em parte porque havia um forte interesse nacional em evitar a derrocada econômica da indústria alimentícia nacional.

Mas o modelo baseado nos países permanece sob pressão, especialmente quando os interesses globais e dos países são considerados significativamente divergentes e as ferramentas tradicionais do Banco Mundial, inclusive seus empréstimos, não ganham força com os clientes. Isso torna duplamente difícil garantir o progresso com os bens públicos globais. O combate à mudança climática exige ajustes gigantescos em vários comportamentos econômicos, inclusive a redução das emissões e a melhoria em toda a economia da eficiência e do uso da energia. Para muitos países, os benefícios dessas ações parecem distantes enquanto os custos se acumulam no curto prazo. Até hoje, porém, o Banco Mundial ainda não conseguiu propor um programa de financiamento amplo e atraente ou invocar um contexto internacional para estimular uma ação abrangente sobre a mudança climática. Será importante ver como os Fundos de Investimento Climático, recentemente discutidos, podem melhorar essa situação.

O Banco Mundial dispensa atenção à promoção dos bens públicos globais em suas estratégias corporativas de alto nível e este tópico tem sido ressaltado pelo Presidente como um dos seis pilares estratégicos do Banco Mundial. Contudo, a atenção diminuiu quando se desce das estratégias corporativas para as estratégias setoriais ou regionais e depois a um nível mais baixo, para as estratégias dos países. Tanto o GPG Framework (Contexto dos Bens Públicos Globais) e o Long-Term Strategic Exercise (Exercício Estratégico de Longo Prazo) do Banco Mundial discutiram amplamente os

bens públicos globais, mas não abordaram questões específicas como, por exemplo, de que modo transformar prioridades corporativas em ação dos países. O tratamento nas estratégias do nível imediatamente inferior – as redes e unidades regionais do Banco Mundial – varia consideravelmente. A atenção dispensada aos bens públicos globais é mais visível nas estratégias tanto regionais como setoriais que lidam com o meio ambiente do que naquelas que lidam com o setor de saúde. Isso pode ser devido ao tipo de intervenção necessária nos bens públicos globais do setor de saúde – tais como controle de doenças transmissíveis – que requer um intenso enfoque nacional que talvez não esteja explicitamente ligado à ação global.

Os sistemas de integração dos bens públicos globais às estratégias dos países não estão totalmente desenvolvidos. O patrimônio ambiental é o bem público global observado com mais frequência nas estratégias de países (em parte porque os projetos do GEF são incorporados aos sistemas do Banco Mundial), mas outros bens públicos globais são enfatizados com menos frequência. Não há evidência de que, ao longo do tempo, o tratamento dos bens públicos globais nas estratégias de países do Banco Mundial se tenha expandido, mas exemplos muito recentes de boas práticas – como no Brasil – podem abrir caminho para um planejamento estratégico mais completo e coerente.

O Banco Mundial pode lançar mão de pelo menos três recursos para passar da estratégia para a ação no nível dos países – orçamento e alocação de fundos fiduciários, instrumentos de financiamento e programas globais. Discutiremos cada um a seguir.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

O Banco Mundial estima que sua despesa administrativa com bens públicos globais tenha sido em torno de US\$ 110 milhões no exercício financeiro de 2007 e que quase a metade dessa despesa provenha de fontes como fundos fiduciários que estão fora do orçamento central do Banco Mundial. Em cerca de 6% do seu orçamento operacional geral, esta é uma das menores alocações para as seis prioridades

estratégicas do Banco Mundial. Essas estimativas devem ser tratadas com certa cautela, porque podem variar de forma significativa, dependendo das definições e classificações de dados utilizadas. Neste sentido, uma definição mais precisa e um acompanhamento da despesa em bens públicos globais seria uma ferramenta útil de gestão. Uma grande dependência dos fundos fiduciários para o financiamento do trabalho dos bens públicos globais pode, por si mesma, aumentar as dificuldades de integrar essa atividade paralelamente ao trabalho de longa data financiado pelo orçamento próprio do Banco Mundial. A despesa com os bens públicos globais, como um todo, aumentou rapidamente nos últimos anos, sendo o maior aumento para o trabalho relacionado ao patrimônio ambiental.

Uma grande dependência dos fundos fiduciários para o financiamento do trabalho dos bens públicos globais pode, ela própria, aumentar as dificuldades de integrar essa atividade paralelamente ao trabalho de longa data financiado pelo orçamento próprio do Banco Mundial. A despesa com os bens públicos globais, como um todo, aumentou rapidamente nos últimos anos, sendo o maior aumento para o trabalho relacionado ao patrimônio ambiental.

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

O financiamento por concessão é importante para a promoção de muitos bens públicos globais e, nos últimos anos, o Banco Mundial comprometeu uma parcela substancial do financiamento da AID para ajudar os países em programas com dimensões de bens públicos globais claras, tais como o HIV/AIDS e o patrimônio ambiental. Porém, muitas vezes a capacidade de implementação no âmbito de países é estendida e as prioridades nacionais podem ter precedência sobre algumas considerações de bens públicos globais. O pessoal relata que existe grande relutância entre os parceiros nacionais e as equipes nacionais do Banco Mundial em permitir que as distribuições da AID voltadas para a redução da pobreza sejam desviadas para a promoção dos bens públicos globais cujos benefícios talvez não sejam sentidos imediatamente pelos mais pobres. Uma recente inovação na AID é uma

alocação específica para projetos regionais (multinacionais). Embora seja cedo demais para avaliar se está funcionando bem, deveria ser monitorado no tocante às lições em refletir essa abordagem para alguns bens públicos globais, embora seja necessário muito cuidado para evitar fragmentar o contexto geral da AID.

Quando o Banco Mundial teve um instrumento claro e viável para ajudar seus países parceiros a executar ações sobre alguns bens públicos globais, houve progresso – o GEF é um bom exemplo. Onde o Banco Mundial não possui um instrumento financeiro obviamente atraente – e/ou onde há falta de demanda por parte dos países parceiros – não é tão fácil progredir. As medidas para proteger e manter importantes recursos florestais em todo o mundo, por exemplo, produziram um quadro muito variado. Na Indonésia, uma avaliação do programa de assistência a países do Banco Mundial, de 1999 a 2006, demonstrou que incluiu questões de silvicultura no trabalho analítico de larga escala, porém de baixo financiamento. Nesse período, o impacto exercido pelo Banco Mundial foi muito limitado e o desmatamento continuou a passos rápidos.

Muitas vezes existe uma discrepância entre as necessidades (e os recursos) dos países e as aspirações mundiais para os bens públicos globais. Nos países de renda média, a capacidade do Banco Mundial de influenciar (ou persuadir) um país a adotar medidas concretas com relação a alguns bens públicos globais é inerentemente limitada, embora o suprimento eficaz desses bens requiera intensa participação desses países de renda média. As limitações do financiamento não-concessionário são claras, como por exemplo, no trabalho do Banco Mundial relativo à gripe aviária, no qual apenas sete dos 50 projetos aprovados são financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, até esta data, somente US\$ 12 milhões em empréstimos do BIRD tenham sido desembolsados.

PROGRAMAS GLOBAIS

O Banco Mundial participa atualmente de cerca de 160 programas e parcerias globais e cerca de 90% da

totalidade das despesas desses programas e parcerias globais, supervisionados pelo Banco Mundial, são direcionados para bens públicos globais. Algumas iniciativas de grande porte respondem pela maioria dessas despesas: o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária; o GEF e o Grupo Consultivo de Pesquisas Agrícolas Internacionais (CGIAR). O esforço administrativo do Banco Mundial nos programas e parcerias globais não é totalmente impulsionado por preocupações relacionadas com os bens públicos globais, uma vez que mais de 100 desses programas se concentram em grande parte em bens públicos globais, tais como desenvolvimento urbano ou regulamentação dos mercados para infra-estrutura.

Apesar da função direta do Banco Mundial como parceiro nos programas globais, algumas vezes faltam vínculos regulares com os programas dos países. Por exemplo, os países de renda média tiveram apenas uma participação modesta em muitos dos programas. Os gerentes de tarefas de programas globais não têm sido, de modo geral, obrigados a demonstrar como tais programas têm agregado valor aos programas de países e às operações do Banco Mundial e muitas vezes carecem de incentivo ou orçamento administrativo para fazê-lo.

Simplesmente alocar um programa global no Banco Mundial – como os 57 programas que lá estão – não assegura vínculos eficazes com os países. Por exemplo, os vínculos do Programa de Formulação de Capacidade em Saúde Reprodutiva da População eram frágeis, apesar das sinergias potenciais com as operações de investimento do Banco Mundial em diversos países. As avaliações do IEG descobriram também que uma maior legitimidade de um programa global parece promover vínculos mais fortes com as operações dos países.

Em seus esforços para oferecer bens públicos regionais – e vincular as preocupações e as oportunidades regionais e nacionais – o Banco Mundial enfrenta desafios semelhantes aos dos bens públicos globais. A importância dos programas regionais aumentou nos últimos anos, mas sua

integração aos programas dos países continua a ser a exceção e não a regra e ainda respondem por uma parcela modesta dos empréstimos do Banco Mundial.

A promoção dos bens públicos globais por parte do Banco Mundial: O que funcionou e o que não funcionou

Uma promoção bem-sucedida vai além de incentivar a ação no âmbito dos países. Envolve também a produção de respostas coletivas globais e a promoção dos interesses de desenvolvimento das pessoas de baixa renda em acordos internacionais e contextos para a ação.

A promoção de melhorias no contexto do comércio global é o melhor exemplo da promoção por parte do Banco Mundial. Os principais ingredientes incluíram um longo período de trabalho diretamente com países parceiros; a reunião de capacidade de pesquisa intelectual e analítica da melhor qualidade, a divulgação proativa e de alta visibilidade, bem como a disposição para participar do debate público. A combinação desses elementos produziu um efeito excelente e o trabalho do Banco Mundial também teve oportunidade de ganhar impulso no contexto das negociações “ao vivo” para a rodada de Doha de um novo acordo comercial internacional.

A experiência com a gripe aviária também ilustra os pontos fortes do Banco Mundial como promotor e organizador. As contribuições do Banco Mundial para uma resposta global basearam-se em sólida análise econômica, capacidade de convocar, reputação fiduciária e perícia multissetorial. Foi de grande ajuda também o fato de o terreno ser fértil para a promoção por parte do Banco Mundial, tendo em vista que as preocupações globais e nacionais alinhadas como necessidades do país foram logo sentidas.

A promoção do patrimônio ambiental revelou-se um desafio mais complexo. O Banco Mundial desempenhou um papel positivo de promoção em alguns ambientes muito práticos, inclusive a garantia de recursos para o GEF; o lançamento

do Protótipo do Fundo do Carbono (e os subsequentes Fundos de Carbono); e metodologias para colocar em prática o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. O grau em que o Banco Mundial tem sido um promotor influente de vanguarda em matéria de mudança climática é mais discutível. Porém, já existe uma plataforma para basear um trabalho futuro de promoção, incluindo o novo Contexto Estratégico para uma Mudança Climática.

A promoção por meio de programas globais tornou-se um canal cada vez mais importante para estimular os bens públicos globais. Dar expressão e representação adequadas aos países em desenvolvimento nesses programas melhora sua receptividade e sustentabilidade em longo prazo. Contudo, as vozes dos países em desenvolvimento continuam a ter pouca representação – do mesmo modo que no controle de muitos programas globais – e permanece a dúvida se o Banco Mundial poderia ter pressionado mais nessa questão. É estimulante constatar que os planos de ação para governabilidade em diversos programas, inclusive o GEF e o CGIAR, tenham melhorado com o tempo. No que tange aos grandes programas globais novos voltados para a mudança climática, é fundamental garantir planos de ação para governança sólidos e igualitários que equilibrem os interesses das principais partes envolvidas.

Melhoria do apoio do Banco Mundial aos bens públicos globais: Lições obtidas com a experiência

O modelo de país do Banco Mundial tem seu lugar na promoção dos bens públicos globais. Tem funcionado bem quando os interesses nacionais e globais coincidem – geralmente com um contexto de ação internacional acordado, como o Protocolo de Montreal – e quando o financiamento de subvenções apóia investimentos baseados no país.

Em perspectiva, alguns dos grandes desafios globais compartilhados surgem onde os benefícios nacionais e globais divergem significativamente – de forma especial na proteção do clima. Ao

abordar esses desafios, o Banco Mundial – inclusive mediante a cooperação com a Corporação Financeira Internacional e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – precisa encontrar uma forma mais eficaz de cobrir o hiato entre as necessidades globais e as preferências dos países. As lições extraídas dessa análise sugerem algumas medidas eficazes em cinco áreas que podem ajudar o Banco Mundial a aprimorar sua capacidade de promover os bens públicos globais.

Primeiro, o Banco Mundial pode criar incentivos melhores para oferecer bens públicos globais com eficácia no nível dos países. Isso incluiria novas abordagens para definir orçamentos e reconhecer o desempenho dos gerentes e do pessoal. Na determinação do orçamento, uma opção é reservar, no nível corporativo, financiamento administrativo significativo para ser alocado às equipes dos países – de forma transparente e possivelmente competitiva – para o trabalho em bens públicos globais no nível de país. Cumprir tomar medidas para assegurar que esses recursos sejam usados como um acréscimo real pelas equipes dos países e não simplesmente deslocar outra atividade. Para proporcionar incentivos melhores ao pessoal, os gerentes de todos os níveis precisam levar em conta o reconhecimento do trabalho relativo aos bens públicos globais nos âmbitos nacional e global, bem como nos sistemas de gestão de desempenho.

Segundo, o Banco Mundial pode considerar planos organizacionais mais claros para escolher melhor e realmente vincular as respostas nos níveis de país, regional e global. Algumas regiões talvez queiram ter pessoal dedicado trabalhando em programas regionais (e bens públicos regionais), como ocorreu na África, e talvez ampliar sua área de atuação para abranger também os bens públicos globais. Mas esta não é uma receita única para solucionar todos os problemas e outras regiões podem ter planos diferentes apropriados às suas circunstâncias.

Terceiro, seria benéfica uma abordagem mais eficaz ao fornecimento do conhecimento global e à capaci-

dade do Banco Mundial com relação às equipes dos países que trabalham com os bens públicos globais.

Neste sentido, cumpre reexaminar a melhor forma de o Banco Mundial aplicar sua perícia, especialmente a dos especialistas situados no centro da instituição nos pontos de redes.

Quarto, o Banco Mundial e seus interessados podem renovar a atenção para garantir que a perspectiva dos países em desenvolvimento esteja vinculada efetivamente às respostas globais.

O Banco Mundial deveria ser capaz de usar sua posição mais vigorosamente para dar maior expressão aos países em desenvolvimento no controle de programas globais relevantes. Deveria adotar uma postura mais proativa na defesa dos interesses do desenvolvimento – e dos parceiros dos países em desenvolvimento – em fóruns (e acordos) internacionais relacionados com os bens públicos globais. Isso incluiria a continuação, por parte do Banco Mundial, da garantia de assistência adicional ao desenvolvimento e a promoção do projeto e uso de instrumentos baseados no mercado para ajudar os países em desenvolvimento a fornecerem bens públicos globais. O Banco Mundial poderia também explorar outras formas de estimular o intercâmbio de conhecimentos Sul-Sul e o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias criadas com o Sul e para ele no intuito de contribuir para os bens públicos globais, tais como produção e uso de energia favorável ao clima.

Por fim, é necessária uma justificativa mais firme e mais precisa para os custos e benefícios das ações que estão sendo propostas

para o trabalho do Banco Mundial na promoção dos bens públicos globais, a fim de assegurar que esse trabalho seja financeira e institucionalmente sustentável em longo prazo. Especialmente no que concerne aos programas globais, o Banco Mundial deve dobrar seus esforços para ser mais seletivo em sua participação e mais direto ao abandonar aqueles programas cujos benefícios e eficácia em custo são questionáveis. Deve também ser insistente em implantar – e usar – contextos de resultado sólidos sustentados por sistemas de monitoramento e avaliação realistas e eficazes em custo.

